

# 《公共政策》

一、政府使用BOT模式推動重大公共建設之主要目的為何？可能遭遇到的重大挑戰有那些？請說明。（25分）

|      |   |
|------|---|
| 試題評析 | 本題屬於公共管理考古題，且已經出現多次，有看考古題的同學應可獲得不錯之分數。同學可以從BOT或民營化的優缺點來回答都可以，並舉一些BOT之案例來回答。 |
| 考點命中 | 《行政學概要(攻略)2020》，高點文化出版，高凱編著，頁7-8、7-9。                                       |

答：

BOT模式係當代政府推動大型公共建設的主流模式，考量政府能力、資源均有限，期望透過借助民間力量來完成公共建設，惟在此過程中，基於委託人與代理人之互動關係，往往在BOT模式之運作過程中產生許多問題。以下茲就題幹所述加以說明。

(一)BOT之意涵：

BOT代表「Build-Operate-Transfer」，意即政府決定興建某項建設，交由民間企業自行籌措資金建設，而完成之後，由民間營運，營運一定之年限後，再交還由政府管理。例如我國訂有《促進民間參與公共建設法》，是我國BOT之法源依據，台灣高鐵是我國第一個BOT之案例，而後續也出現許多BOT之案例，如市府轉運站。

(二)BOT之目的：

- 1.BOT之財務負擔及風險轉移給民間承擔。
- 2.BOT可以緩和政府財政負擔，可以將資源分配到其他更需要的建設。
- 3.BOT之財源來自於民間。
- 4.BOT具吸引民間投資之誘因及商機。

(三)BOT面臨之挑戰：

1.BOT之優點：

- (1)彈性增加、成本降低：BOT模式可以使政府在政策執行的方式上更具有彈性，可選擇交由民間達成或是自行處理。
- (2)借重民間專才：政府所提供的公共服務，雖須由公務員執行，但不一定具備相關的專業知識，故行政機關在BOT模式下，可以借重民間對某方面公共服務有專業知識的人才。
- (3)選擇性增加：BOT模式可以促使政府在提供公共服務上更具彈性化，也可以使民眾的選擇性增加。
- (4)增加參與機會，整合資源網絡：公共服務交由民間處理，政府負責督導與協調的工作，可以促使政府將資源做一個整合，不會形成無謂的浪費，亦可建立社會資源的網絡，使每個地區都可以得到相同的服務。
- (5)運作健全化：在BOT模式之下，政府只需盡監督的責任，不但可以減弱官僚的規模，亦可藉由競標的過程，使行政官員更客觀的分析各項成本與收益，而提升整體行政運作的績效。

2.BOT之缺點：

- (1)適用性的困境：並非所有政府行政業務皆可適用於BOT模式，若攸關國家主權、國家安全的業務，則不宜BOT，例如國防、警察。
- (2)缺乏政治責任：民間企業基於營利、個體利益的取向價值，將會導致公共服務在成本利益的考量下，喪失對社會的責任以及公共利益的關注。
- (3)不穩定因素干擾：民間企業主要以營利為主要價值，若無利可圖或獲利不佳的情況下，就可能終止服務，但政府的公共服務必須有延續性，必須確保可以永不間斷的提供。
- (4)管理之困境：在民間企業擁有資訊優勢的情況下，政府無法對民營機構進行完善監督，將會導致BOT後公共服務品質無法確保。
- (5)營利機構參與之弊病：民間企業可能會對公共服務對象產生「社會分化」的情況，僅會選擇付費能力較高的服務對象加以服務，而對付費能力較低或完全無付費能力之人，不提供服務。

綜合以上論述，政府使用BOT模式推動重大公共建設已經是當代公共事務推動之主流，但該如何避免BOT模式所帶來之問題，係當代政府亟須考量之課題。

二、政策工具的類型很多，包括志願型工具、市場型工具和管制型工具。請以防制空氣污染為政策目標，規劃3項政策措施（須分屬上述3大類型政策工具），並比較其優劣。（25分）

|      |   |
|------|---|
| 試題評析 | 本題屬於考古題的變化題型，同學一開始以為是在考M. Howlett 和 M. Ramesh對於政策工具之分類，但二者並未提及市場型工具，因此同學可以就自己所知之政策工具類型加以作答即可，得分關鍵在於能否適當舉例以及優劣之比較。 |
| 考點命中 | 1.《高點·高上公共政策講義》第三回，高凱編撰，頁20-21。<br>2.《高點·高上公共政策狂做題班講義》第一回，高凱編撰，頁38。<br>3.《高點·高上公共政策總複習講義》第一回，高凱編撰，頁29、52。         |

答：

政策目標需要有良好的政策工具(Policy Tools or Policy Instruments)加以達成，政策工具係可將抽象的政策目標實際付諸執行之手段，政策工具有許多種類型。以下說明志願型工具、市場型工具和管制型工具之意涵，並以防制空氣污染為例加以說明。

(一)志願型工具之意涵：

係國家機關不涉入政策工具的運用，而是透過社會志願性的參與者，來達到政策目標，通常包含下列方式：

- 1.家庭與社區：透過社區達到自我管制的目的。
- 2.自願性組織：透過非營利組織達到政策目標。

(二)市場型工具之意涵：

係國家透過市場之機制達成政策目標，通常包含下列方式：

- 1.市場自由化：政府透過解除管制的手段，將原先加諸於市場的限制加以解除，以活絡市場的運作。
- 2.市場促進化：政府透過創設產權的方式，將原先不存在的市場加以具體化。
- 3.市場模擬化：政府透過拍賣產權的方式，來活絡市場，以達到市場競爭的目的。

(三)管制型工具之意涵：

係國家採用由上而下的政策執行途徑，透過政府強制力單方面的對標的團體採取管制措施，或政府本身直接提供公共服務，通常包含下列三種方式：

- 1.管制：政府透過經濟或社會管制，使標的團體順服。
- 2.公營企業：政府透過國營事業，間接干預市場機制的運作。
- 3.直接提供服務：由國家編列預算、人力，直接提供公共服務。

(四)以防治空氣汙染為例加以說明：

- 1.志願型工具：社會上許多環保團體相關的非營利組織時常會發起社會運動，喚起社會大眾對於環境保護議題之重視，例如地球公民基金會等。
- 2.市場型工具：政府可將二氧化碳排放量促進化，例如京都議定書中將「碳排放量」加以具體化，允許各國買賣。
- 3.管制型工具：政府可以直接訂定管制標準要求特定團體遵守，例如我國行政院環保署訂有空氣汙染防制法，要求相關工廠、業主遵守。

(五)三項政策工具之優劣比較：

- 1.就及時性而言：管制型工具與市場型工具較能達到立竿見影之效果，因政府介入其中，相關團體勢必會遵守；志願性工具則無法達到立竿見影之效果。
- 2.就長期性而言：志願性工具係藉由社會化之方式，喚起民眾對於空氣汙染防制之重視，讓民眾打從內心認同空汙改善之價值。

綜合以上論述，政策工具之分類學理上有許多種類型，但就實務政策執行面而言，政府往往是多種政策工具並用，並非僅採用單一政策工具，而須視政策之性質採取不同的政策工具。

三、「理性決策模式」之基本步驟為何？請以一個實際個案為例，說明在現實社會中不可能完全依循該模式來制定政策的主要原因。（25分）

|      |   |
|------|---|
| 試題評析 | 本題屬於考古題的題目，但卻是第一次跟實例題結合在一起考，提升了本題作答難度。同學作答時若能適當舉例應可獲得不錯之分數。 |
|------|---|

## 考點命中

- 1.《高點·高上公共政策講義》第一回，高凱編撰，頁54。
- 2.《高點·高上公共政策狂做題班講義》第一回，高凱編撰，頁12。
- 3.《高點·高上公共政策總複習講義》第一回，高凱編撰，頁25。

答：

公共政策決策理論係公共政策研究重要的領域，而且有各種不同意涵之決策理論，以作為解釋政策產出的依據，以下茲就題幹所述加以說明。

(一)理性決策模式之意涵：

理性決策模式將人假定為「經濟人(economic man)」，可以對決策之全部面向有根本的了解，並且預知每個備選方案未來所負擔之風險，制定最佳的決策，故也被稱作「根本途徑(root approach)」。

(二)理性決策模式之步驟：

- 1.決策者可以正確的瞭解政策問題發生的原因。
- 2.決策者可以明確界定出所有欲達到的政策目標，並且可以蒐集完整決策所需的資訊。
- 3.決策者可以規劃出所有可行的備選方案。
- 4.決策者可以完全了解各個備選方案的未來結果及達成目標的程度，並排列備選方案的優先順序。
- 5.決策者可以選擇最佳的備選方案。

(三)以我國新冠肺炎防治政策為例，說明理性決策模式無法落實之原因：

- 1.現實中決策者不全然可以完全明確的界定問題的屬性。例如新冠肺炎疫情，中央疫情指揮中心一開始並不瞭解疫情會帶來多大之嚴重性，而造成部分社區感染之情況產生。
- 2.因社會上無一定的價值存在，難以明確訂定政策目標。例如新冠肺炎疫情，各專家對於疫情之看法不同，難以整合出共識，所以許多防疫政策都是採取滾動式修正，難以一步到位。
- 3.決策者受到環境、經濟、能力、時間、資源上等的限制，無法找出所有可行的備選方案。例如新冠肺炎疫情，我國採取之措施主要以「防堵」為主，避免疫情進入台灣或是在台灣社區擴散，並未針對疫情根治。
- 4.決策亦會受個人主觀因素影響，不可能找出客觀上最佳的決策。例如新冠肺炎疫情，中央疫情指揮中心在二月初全面徵收口罩，統一販售口罩，但並無強力規範口罩購買數量，效果不佳，並非最佳決策，之後才實施口罩實名制政策。

綜合以上論述，理性決策在現實生活中並不存在，因此賽蒙(Herbert Simon)在1947年著《行政行為》一書中提出「有限理性理論(Bounded Rationality Theory)」，試圖修正理性決策所帶來之缺失。

四、政府制定政策時，必須考量它是否有效率、是否公平。假定所謂的「有效率」係指政策實施後的總效益大於總成本，而「公平」則指顧全而不犧牲弱勢族群的權益，倘若現在政府擬擴大引進外籍看護工來臺工作，請評估此一政策是否有效率？是否公平？(25分)

## 試題評析

本題算是今年稍難的題目，之前上課有說過，題目要請你評論一個政策之優劣可以從政策評估的標準作為你的理論基礎來作答。同學可以從唐恩所提出的政策評估標準之效率性及公平性作為你的理論基礎，後半段再依據個人觀點作答即可。

## 考點命中

- 1.《高點·高上公共政策講義》第三回，高凱編撰，頁37-38。
- 2.《高點·高上公共政策狂做題班講義》第一回，高凱編撰，頁41。
- 3.《高點·高上公共政策總複習講義》第一回，高凱編撰，頁56。

答：

進行政策評估(Policy Evaluation)時，必須先設定某些評估「標準(criterion)」，以衡量政策是否達成既定目標，是否產生預期的影響。以下就效率性及公平性之標準加以評估「政府擴大引進外籍看護工」之政策。

(一)效率之意涵：

係指政策產出與使用成本之間的比率關係，效率會用來計算政策所使用的單位成本，或計算每單位的成本可以產生多少政策產出或是服務，通常效率是以較經濟的方法執行政策，而非以有效的途徑達成目標。若將效率進一步分類，可以分為下列兩種類型：

- 1.技術性效率(technological efficiency)：指以最少的努力完成某項政策。

2.經濟性效率 (economic efficiency)：指政策整體成本與整體利益之間的關係，包括間接成本與所有影響的在內，意即注重對資源做分配及使用，並使人獲得滿足感。

(二)公平之意涵：

係指政策執行後導致與該政策有關的社會資源、利益、成本公平分配的程度，換句話說，一項公平的政策必須是合乎正義的分配資源以及效果的政策，使所有的利益團體受到公平的對待，通常在討論稅收、教育機會、公共服務等重分配政策時，都會運用公平性的標準，而該如何分配資源、效果才是公平的政策。唐恩認為只要政策可以達成以下四種結果之一者，即符合公平的評估標準：

- 1.個人福利的最大化 (Maximize Individual Welfare)：係指政策的結果必須最大化所有個人的福利，並以所有個人的價值作為基礎。
- 2.保障最小福利 (Protect Minimum Welfare)：係指政策的結果可以增加某些人的福利，但同時也保障最糟糕者的福利。
- 3.淨福利的最大化 (Maximize Net Welfare)：係指因為政策結果所增加的淨福利，可以用以補償政策結果的犧牲者，則該政策即是具有公平性的。
- 4.重分配福利的最大化 (Maximize Redistributive Welfare)：係指政策的結果可以使社會中的弱勢團體獲得重分配之利益，則該政策即是具有公平性的。

(三)以擴大引進外籍看護工為例加以分析：

- 1.效率性：我國長照體系人力長期以來人力不足之問題，一直為人所詬病，若大量引進外籍看護可以即刻解決人力之問題，具效率性。
- 2.公平性：看護之工作係屬勞力密集行業，工時長、工作環境不佳，因此難以吸引本國人投入其中，即使擴大引進外籍勞工，看似解決人力之問題，但勞動條件、薪資福利、待遇等，並未實質改善，外籍看護反而成為制度下的受剝削者，因此尚缺乏公平性。

綜合以上論述，效率性與公平性之標準往往相互衝突，因此有時必須透過其他標準來加以衡量，就唐恩(W. Dunn)所提出的六項政策評估標準係政策評估研究上常用之依據，這六項標準中則以適當性 (appropriateness)最為重要，需考量政策備選方案與政策目標間之實質關係，因此適當性為最優先考量之標準。

【版權所有，重製必究！】